



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2012/015
Jugement n° : UNDT/2012/111
Date : 20 juillet 2012
Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffe : Genève

Greffier : René M. Vargas M.

REQUÉRANT

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Cédric Vareil

Conseil du défendeur :

Alan Gutman, ALS/OHRM, Secrétariat de l'ONU

Requête

1. Par requête reçue au greffe du Tribunal du contentieux administratif le 7 février 2012, la requérante conteste la décision la privant de fonctions et l'évinçant, de fait, de son service.

2. Elle demande au Tribunal d'annuler la décision, de condamner le défendeur à lui verser la somme de 100 000 EUR en réparation du préjudice subi, et d'omettre son nom du jugement publié.

Faits

3. Le 1^{er} septembre 2009, la requérante a été nommée pour une durée déterminée de deux ans au Bureau d'aide juridique au personnel du Bureau de l'administration de la justice, Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Affectée dans un premier temps à Beyrouth, elle a peu de temps après postulé en tant que candidate admissible dans un délai de 15 jours à un poste similaire au sein du même Bureau, à Genève. Sélectionnée en janvier 2010, elle a été mutée de Beyrouth à Genève en juin 2010.

4. Par mémorandum du 22 août 2011, le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel a recommandé au Chef du Service administratif du Cabinet du Secrétaire général (« le Chef du Service administratif ») de ne pas renouveler le contrat de la requérante qui expirait le 31 août 2011, au motif que son travail ne donnait pas satisfaction.

5. Pendant les périodes du 22 août au 9 septembre et du 19 septembre au 17 octobre 2011, la requérante a été placée en congé de maladie.

6. Par mémorandum du 24 août 2011, le Chef du Service administratif a informé la requérante que suite à la recommandation de son département, son contrat serait renouvelé pour un mois afin de lui permettre ainsi qu'à son supérieur hiérarchique de compléter son rapport d'évaluation pour la période d'avril 2010 à mars 2011.

7. Par courrier électronique du 23 septembre 2011, la requérante a demandé le contrôle hiérarchique de la décision précitée du 24 août 2011, puis le 26 septembre, elle a demandé le contrôle hiérarchique de la décision implicite de ne pas renouveler son engagement au-delà du 30 septembre 2011.

8. Le 27 septembre 2011, la requérante a introduit devant le Tribunal une requête en sursis à exécution contre la décision implicite de ne pas renouveler son engagement au-delà du 30 septembre 2011 (affaire UNDT/GVA/2011/060).

9. Par courrier électronique du 28 septembre 2011, le Cabinet du Secrétaire général a informé la requérante que suite à une recommandation du Groupe de contrôle hiérarchique au Siège de l'Organisation à New York, il avait été demandé à l'Office des Nations Unies à Genève de prolonger son contrat du 1^{er} octobre au 11 novembre 2011.

10. Le 29 septembre 2011, la requérante a informé le Tribunal qu'elle avait décidé de se désister de sa requête en sursis à exécution. Le même jour, par ordonnance n° 165 (GVA/2011), le Tribunal a pris acte du désistement de la requérante et rayé l'affaire UNDT/GVA/2011/060 du rôle.

11. A son retour de congé de maladie le 18 octobre 2011, la requérante a appris au cours d'un échange par courrier électronique avec le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel que, lors de son absence, elle avait été remplacée par un autre conseil dudit Bureau dans une affaire portée devant le Tribunal d'appel à laquelle elle avait précédemment été assignée.

12. Par courrier électronique du 19 octobre 2011 adressé au Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice et au Chef du Bureau d'aide juridique au personnel, la requérante s'est plainte de ce qu'une autre affaire pour laquelle elle avait été désignée comme conseil avait été attribuée en son absence à un autre conseil sans qu'elle en fût informée. Le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel lui a répondu le jour même par retour de courrier électronique :

... In light of your extended absence from [the Office of Staff Legal Assistance] and general unprofessional behaviour, I had to reassign your cases to other counsel. You have complained that

you should have been informed. Consider yourself so informed. Note that you specifically communicated you did not wish to be disturbed [with] work-related issues while on sick leave. This was respected apart from the matter of your performance evaluation ...

Further, what I have seen from our own research (as you have not provided an updated case list) is that you do not have many active files, so the workload can be managed by others.

Given your continued unprofessional and provocative behaviour towards myself as your supervisor as well as other colleagues ... you cannot be trusted as fellow counsel in [the Office of Staff Legal Assistance]. Your actions, or lack thereof, have been extremely disruptive to the Office. I have never experienced such a difficult personnel situation in my almost twenty years in the UN system.

I will discuss your situation again [with the Executive Director of the Office of Administration of Justice] and whoever else is required ... In the meantime please refrain from calling or sending unhelpful, angry emails to colleagues, including myself.

The fact you are pursuing a formal complaint against the [Office of Administration of Justice/Office of Staff Legal Assistance] and are intent on litigating against the Organi[z]ation is a further consideration. I cannot imagine how [the Office of Staff Legal Assistance] can have a colleague handling files and accessing confidential office information in that circumstance.

13. Par un courrier électronique également en date du 19 octobre, le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel a informé la requérante qu'il contacterait lui-même deux requérants qu'elle avait précédemment représentés afin de leur signifier qu'elle était dessaisie de leur affaire et qu'un autre conseil du Bureau les représenterait dorénavant. Il précisait également qu'il en informerait le Tribunal du contentieux administratif et il ordonnait à la requérante de ne pas contacter le greffe du Tribunal ni les deux requérants concernés.

14. Le 25 octobre 2011, la requérante a écrit à l'Assistant aux systèmes d'information du Bureau de l'administration de la justice, prenant note du fait qu'elle avait été privée de l'accès au système interne de partage des données (« eRoom ») sur instruction du Chef du Bureau d'aide juridique au personnel. Un peu plus tard dans la journée, elle a écrit au Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice pour le lui signaler et solliciter son intervention.

15. Le 28 octobre, elle s'est enquis de savoir si elle pouvait reprendre les affaires qui avaient été assignées à sa collègue de Genève, dont le détachement auprès du Bureau d'aide juridique au personnel prenait fin. Le Chef du Bureau lui a répondu qu'en dehors des quelques cas que cette collègue continuerait à suivre, ces affaires seraient confiées à d'autres conseils au sein du Bureau.

16. Par une lettre en date du 31 octobre 2011, la requérante a présenté une demande de contrôle hiérarchique de la décision par laquelle elle avait été privée de ses fonctions et évincée de fait de son service.

17. Par requêtes datées du 1^{er} novembre 2011, la requérante a introduit d'une part un premier recours au fond contre la décision la privant de fonctions (affaire UNDT/GVA/2011/072) et d'autre part elle a sollicité le sursis à exécution de cette décision (affaire UNDT/GVA/2011/073).

18. La requérante a été informée le 3 novembre 2011 que son engagement, qui devait arriver à expiration le 11 novembre, serait prolongé pour un mois supplémentaire.

19. Dans son jugement UNDT/2011/187 en date du 4 novembre 2011, le Tribunal a ordonné la suspension, pendant la durée du contrôle hiérarchique, de la décision la privant de fonctions (affaire UNDT/GVA/2011/073).

20. Le même jour, le Groupe du contrôle hiérarchique a informé la requérante que son contrat serait prolongé jusqu'à l'achèvement des procédures de contestation initiées par la requérante contre ses rapports d'évaluation.

21. Par courrier électronique du 6 novembre 2011, le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel a informé la requérante qu'il avait décidé de rétablir son accès au système interne de partage des données et il lui a confié de nouveau un dossier qu'il lui avait retiré.

22. Le 23 novembre 2011, la requérante a demandé le contrôle hiérarchique des décisions postérieures au 30 septembre 2011 de ne prolonger son engagement que pour de courtes durées.

23. Par lettre du 15 décembre 2011 adressée à la requérante, le Groupe du contrôle hiérarchique a relevé que le 23 novembre 2011, il avait été informé par le Bureau d'administration de la justice que ce dernier et le Bureau d'assistance juridique au personnel avaient accepté les conclusions du jugement UNDT/2011/187 et que la requérante avait reçu de nouvelles tâches ainsi que les moyens de les accomplir. Par conséquent, le Groupe du contrôle hiérarchique estimait que la demande de contrôle hiérarchique de la requérante contre la décision la privant de fonctions était devenue sans objet.

24. Dans son jugement UNDT/2011/213 du 16 décembre 2011, le Tribunal a rejeté comme irrecevable la première requête au fond contre la décision privant la requérante de fonctions (affaire UNDT/GVA/2011/072). Il estimait en effet que ladite décision n'était pas une mesure arrêtée à l'issue d'une instance disciplinaire et donc ne pouvait faire l'objet d'un recours au fond devant le juge tant que les délais pour le contrôle hiérarchique prévus à l'article 8.1(d)(i) du Statut du Tribunal n'étaient pas respectés.

25. Le 19 janvier 2012, la requérante a introduit une requête, enregistrée sous le numéro UNDT/GVA/2012/009, contre la décision du 24 août 2011 de prolonger son engagement pour un mois seulement, jusqu'au 30 septembre 2011.

26. Le 7 février 2012, la requérante a présenté la présente et deuxième requête au fond contre la décision la privant de fonctions.

27. Le défendeur a soumis sa réponse le 9 mars 2012.

28. Le 4 avril 2012, la requérante a introduit une requête, enregistrée sous le numéro UNDT/GVA/2012/027, contre les décisions postérieures au 30 septembre 2011 de ne prolonger son engagement que pour de courtes durées.

29. Le 18 juillet 2012, le Tribunal a tenu une audience commune aux affaires UNDT/GVA/2012/009, UNDT/GVA/2012/015 et UNDT/GVA/2012/027. Le conseil de la requérante y a participé en personne, la requérante par téléphone, et le conseil du défendeur par vidéoconférence.

Arguments des parties

30. Les arguments de la requérante sont les suivants :

Sur la nature disciplinaire de la décision contestée

a. Une sanction est une mesure punitive prise à l'encontre d'un agent à raison de son comportement jugé fautif. Une autorité administrative décidée à sanctionner un agent peut toutefois répugner à recourir à la procédure disciplinaire parce que les faits reprochés ne sont peut-être ou manifestement pas constitutifs d'une faute disciplinaire, parce que la procédure lui apparaît trop longue ou pas assez confidentielle, parce qu'elle présente l'inconvénient d'être contradictoire ou pour toute autre raison inavouable. La sanction est alors dissimulée, l'acte est contrefait de manière à revêtir une apparence neutre, dans l'intérêt du service. Dans ce cas de figure, il appartient au juge, qui n'est jamais lié par la qualification donnée par l'Administration à ses actes, de rétablir la nature juridique exacte de l'acte attaqué et de tirer les conséquences qui en découlent ;

b. En l'espèce, il ressort des circonstances que la décision contestée dissimule une sanction disciplinaire, soit une mesure procédant d'une volonté de punir la requérante et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à ses conditions d'emploi en la privant de fonctions au point de l'évincer, de fait, du bureau ;

c. Le défendeur ne pouvait pas, en l'absence d'une accusation formelle et sérieuse de faute grave, agir dans l'intérêt du service en privant la requérante de ses fonctions tout en continuant à la rémunérer, alors que le Bureau d'aide juridique au personnel est confronté, en particulier à Genève, à une surcharge de travail. En conséquence, la décision litigieuse ne repose sur aucun motif légitime ou concept administratif cohérent au regard de l'intérêt du service, ce qui constitue un élément important pour reconnaître une sanction déguisée ;

d. D'autre part, la décision comporte bien l'élément subjectif caractérisant une sanction disciplinaire déguisée, à savoir l'intention de l'auteur de l'acte d'infliger une sanction à l'agent concerné sur la base d'un grief articulé contre lui, dès lors que le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel reproche clairement à la requérante une conduite répréhensible, à savoir l'exercice de son droit de recours contre ses rapports d'évaluation et son non-renouvellement, comme cela ressort clairement de son courrier électronique du 19 octobre 2011. Il est significatif qu'il ait recommandé le non-renouvellement de l'engagement de la requérante sans avoir procédé à l'évaluation de ses services, au mépris des règles applicables et de ce qu'il a lui-même défendu devant le Tribunal dans une autre affaire (voir *Rees* UNDT/2011/156) ;

e. Enfin, la décision comporte également l'élément objectif caractérisant une sanction déguisée, à savoir l'atteinte portée à la situation professionnelle de l'agent concerné, dès lors que la décision prive la requérante de ses fonctions et des moyens de les accomplir et porte ainsi gravement atteinte à ses droits et à sa situation ;

Sur l'illégalité de la décision en tant que mesure disciplinaire

f. Sur le vice d'incompétence : Dès lors que la décision a été prise par le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel et non par le Secrétaire général, seule autorité investie du pouvoir disciplinaire en vertu de l'article 10.1 du Statut du personnel, elle a été prise par une personne incompétente ;

g. Sur le vice de forme : La décision contestée est entachée d'un vice de forme dans la mesure où elle n'est pas suffisamment motivée ;

h. Sur les vices de procédure : La décision est entachée de multiples vices de procédure notamment en ce qu'elle viole les droits de la défense et n'a été précédée ni d'une enquête ni d'une notification à la requérante des fautes reprochées et de son droit d'être assistée ;

i. Sur l'erreur de droit commise au regard de la disposition 1.2 du Règlement du personnel, ensemble le détournement de pouvoir et la violation du droit de recours : La décision litigieuse est partiellement motivée par l'usage que la requérante a fait de son droit de recours, ainsi qu'il ressort du courrier électronique du Chef du Bureau d'aide juridique au personnel en date du 19 octobre 2011. Or la requérante n'a commis aucune faute en exerçant son droit de recours et la disposition 1.2(f) du Règlement du personnel interdit toute mesure de représailles contre des fonctionnaires exerçant les droits qu'ils tirent dudit Règlement ;

j. Sur l'erreur de droit commise au regard de la disposition 10.2 du Règlement du personnel : La décision contestée est une mesure à caractère disciplinaire non prévue par la disposition 10.2 et qui viole le principe de la légalité des sanctions disciplinaires ;

k. Sur l'erreur de fait : La décision est également entachée d'une erreur de fait étant donné que la requérante n'a eu aucun comportement fautif ;

Sur l'illégalité de la décision en tant que mesure non disciplinaire

l. Sur le vice de procédure tenant à une violation des droits de la défense : Une décision faisant grief, en particulier si elle est prise en considération de la personne de son destinataire, ne saurait légalement intervenir sans que l'intéressé ait été préalablement mis en mesure de faire valoir ses moyens de défense (voir *Lauritzen* UNDT/2010/172, par. 60). Or en l'espèce, la requérante n'a pas été en mesure de faire connaître sa position sur la mesure envisagée avant son adoption ;

m. Sur la violation du principe général du droit à recevoir des attributions afférentes au poste occupé et correspondant à son grade : La décision contrevient également au principe général du droit selon lequel tout fonctionnaire est en droit de recevoir des attributions effectives afférentes au poste qu'il occupe et correspondant à son grade ;

n. Sur l'erreur de droit commise au regard de la disposition 1.2 du Règlement du personnel, ensemble le détournement de pouvoir et la violation du droit de recours : La décision contestée constitue une mesure de représailles, prohibée au titre de la disposition 1.2(f) du Règlement du personnel, et est entachée d'un détournement de pouvoir ;

Sur les conclusions

o. Même si la décision a été abrogée, ce qui reste douteux, la requérante conserve un intérêt à en demander l'annulation. Il existe un risque que son supérieur prenne de nouveau une mesure de représailles à son encontre pour le même motif que celui à la base de la décision contestée ;

p. La décision et son exécution ont causé à la requérante un préjudice moral ouvrant droit à réparation. Elle a souffert de la décision à raison de ses motifs, de son objet et de ses effets. Elle a été placée dans une situation humiliante à l'égard de ses collègues, des bénéficiaires de l'aide juridique et du Tribunal. Cet abus de pouvoir a été commis alors que la requérante, qui revenait d'un congé de maladie, se trouvait déjà dans une situation de grande vulnérabilité. Plus que ses fonctions, ce sont ses droits et sa dignité dont le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel a entendu la priver. La santé de la requérante reste fortement dégradée et ses perspectives professionnelles s'en sont également trouvées fort affectées.

31. Les arguments du défendeur sont les suivants :

a. La décision contestée n'est pas une mesure disciplinaire au sens du Règlement du personnel, comme le Tribunal l'a d'ailleurs déterminé dans son jugement UNDT/2011/187. Ce n'est pas non plus une mesure disciplinaire déguisée ;

b. La décision contestée est une décision de gestion prise par le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel dans l'intérêt de son service. En vertu de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2010/3 (Organisation

et mandat du Bureau de l'administration de la justice), le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel coordonne les activités de représentation du personnel et supervise les travaux des fonctionnaires de son service ; il administre en outre les ressources humaines et financières et autres moyens alloués à son service, selon qu'il convient, et donne des avis au Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice sur les questions d'administration, de personnel et de logistique liées aux activités du Bureau d'aide juridique au personnel ;

c. En l'espèce, la requérante n'a travaillé que huit jours entre le 21 juillet et le 17 octobre 2011. Au regard de ses absences répétées et prolongées, pendant lesquelles elle n'était pas joignable et avait demandé à ne pas être dérangée, le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel a été contraint de réassigner à d'autres conseils les affaires précédemment confiées à la requérante. Cette décision, prise afin de protéger les besoins des bénéficiaires de l'aide juridique, était donc raisonnable et justifiée ;

d. La décision de priver la requérante de l'accès au système interne de partage des données (« eRoom »), qui contient des informations confidentielles sur toutes les affaires, a été prise suite à une altercation entre la requérante et un autre conseil du Bureau d'aide juridique au personnel au cours de laquelle la requérante a menacé ce dernier de contacter ses clients. La décision a été prise pour empêcher la mise en œuvre de la menace, et ainsi protéger les intérêts des bénéficiaires de l'aide juridique et la réputation du Bureau d'aide juridique au personnel ;

e. Les allégations de la requérante selon lesquelles, d'une part, son nom a été effacé de la liste des destinataires des courriers électroniques du Bureau d'aide juridique au personnel et, d'autre part, elle n'était plus invitée aux réunions de service sont fausses. Par ailleurs, elle a continué à avoir accès à son espace de travail et à ses dossiers. L'allégation selon laquelle elle a été de fait évincée du service est donc sans fondement et doit être rejetée ;

f. Le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel a agi uniquement dans l'intérêt du service et ses décisions constituent un exercice raisonnable de l'autorité qui lui a été déléguée ;

g. L'indemnité de 100 000 EUR réclamée par la requérante est disproportionnée au regard du préjudice subi. La décision est légale et n'ouvre donc droit à aucune indemnité. A supposer que la requérante ait subi un quelconque préjudice, celui-ci se limite aux 12 jours ouvrables ayant précédé l'abrogation, le 6 novembre 2011, de la décision contestée.

Jugement

32. La requérante conteste la décision la privant de fonctions et l'évinçant, de fait, de son service. Si par son jugement UNDT/2011/213 en date du 16 décembre 2011, le présent Tribunal a jugé qu'une précédente requête présentée par la même requérante et tendant aux mêmes fins était irrecevable, ledit jugement était fondé sur la circonstance que la requérante avait présenté sa requête avant l'expiration des délais qu'a l'Administration pour répondre à une demande de contrôle hiérarchique. Ainsi, la requérante était en droit comme elle l'a fait par la présente requête de saisir à nouveau le présent Tribunal après avoir reçu la réponse de l'Administration à sa demande de contrôle hiérarchique.

33. Dès lors que la décision contestée du Chef du Bureau d'aide juridique au personnel a été rapportée par une décision ultérieure qui a eu pour effet de confier à nouveau à la requérante l'ensemble de ses fonctions, les conclusions présentées par la requérante à fin d'annulation ne peuvent qu'être déclarées sans objet.

34. Toutefois, compte tenu du fait que la décision contestée a eu des effets avant d'être rapportée, il y a lieu pour le Tribunal de se prononcer sur la demande d'indemnisation présentée par la requérante et donc au préalable sur la légalité de la décision contestée. En effet, pour qu'une décision de l'Administration donne lieu à indemnisation, il est tout d'abord nécessaire qu'elle soit jugée illégale par le juge.

35. En l'espèce, la décision contestée, qui est constituée en réalité de plusieurs mesures d'organisation du service, a été prise par le supérieur hiérarchique direct de la requérante et a eu pour seul effet de la priver de fait de toute possibilité d'exercer ses fonctions, tout en lui imposant d'être présente au service.

36. Le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel, en tant que supérieur hiérarchique direct de la requérante, était en droit, notamment en raison des congés pris par cette dernière, d'attribuer les dossiers qui lui étaient confiés à d'autres fonctionnaires et de lui demander de ne plus échanger de messages trop vifs avec lui-même et les autres collègues. Toutefois, il ne pouvait, comme il l'a fait, la priver de ses fonctions pour l'avenir.

37. Ainsi, la décision contestée a eu pour objet de priver la requérante de l'essentiel de son travail alors qu'il existe un devoir mais aussi un droit pour le fonctionnaire d'effectuer le travail pour lequel il a été recruté. Pour ce seul motif, la décision du Chef du Bureau d'aide juridique au personnel était donc illégale.

38. Dès lors que la décision contestée est en elle-même illégale, il n'y a pas lieu de se pencher sur la question de savoir si elle peut être considérée comme une mesure disciplinaire déguisée.

39. En l'espèce, la période pendant laquelle la requérante a été privée d'exercer ses fonctions va du 18 octobre 2011, date de son retour de congé de maladie, au 6 novembre 2011, date à laquelle le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel l'a informée de sa décision de lui confier à nouveau du travail.

40. Le Tribunal considère que la requérante est en droit de soutenir qu'elle a subi un préjudice moral important à la suite de cette décision illégale et elle a précisé notamment à l'audience que son état de santé en avait été atteint.

41. Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal considère qu'il sera fait une juste indemnisation de son préjudice en lui accordant la somme forfaitaire de 9 000 CHF.

42. La requérante demande au Tribunal d'ordonner la suppression de son nom du jugement publié, comme il avait accepté de le faire dans les jugements

UNDT/2011/187 et UNDT/2011/213. En l'espèce, il y a lieu de faire droit à sa demande.

Décision

43. Par ces motifs, le Tribunal DECIDE :

- a. Le Secrétaire général est condamné à verser à la requérante la somme forfaitaire de 9 000 CHF ;
- b. L'indemnité susmentionnée sera majorée d'intérêts au taux de base des Etats-Unis à partir de la date à laquelle le présent jugement devient exécutoire, plus 5 % à compter de 60 jours suivant la date à laquelle le présent jugement devient exécutoire et jusqu'au versement de ladite indemnité ;
- c. Les autres demandes de la requérante sont rejetées.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 20 juillet 2012

Enregistré au greffe le 20 juillet 2012

(Signé)

René M. Vargas M., greffier, Genève